

Raumplanung in der sozialen Marktwirtschaft

Mäding, Heinrich

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mäding, H. (2009). *Raumplanung in der sozialen Marktwirtschaft*. (Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, 09/7). Freiburg: Walter Eucken Institut e.V.. <https://hdl.handle.net/10419/36469>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



**Raumplanung in der
Sozialen Marktwirtschaft**

Heinrich Mäding
09/7

Freiburger
Diskussionspapiere
zur Ordnungsökonomik

Freiburg
Discussion Papers
on Constitutional Economics



Raumplanung in der Sozialen Marktwirtschaft

Heinrich Mäding
09/7

**Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik
Freiburg Discussionpapers on Constitutional Economics
09/7**

ISSN 1437-1510

Walter Eucken Institut, Goethestr. 10, D-79100 Freiburg i. Br.
Tel.Nr.: +49 +761 / 79097 0; Fax.Nr.: +49 +761 / 79097 97
<http://www.walter-eucken-institut.de>

Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung; Abteilung für Wirtschaftspolitik;
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, D-79085 Freiburg i. Br.
Tel.Nr.: +49 +761 / 203 2317; Fax.Nr.: +49 +761 / 203 2322
<http://www.wipo.uni-freiburg.de/>

Prof. Dr. Heinrich Mäding, Berlin

Vizepräsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

Raumplanung in der Sozialen Marktwirtschaft

Vortrag beim Walter-Eucken-Institut in Freiburg, 19. Mai 2009

1. Raumplanung als Aufgabe

Zur allgemeinen Charakterisierung der Raumplanung (räumlichen Planung) und ihrer Funktionen ist es zweckmäßig, etwas weiter auszuholen:

Alle menschlichen Aktivitäten brauchen ihren Platz auf der – letztlich begrenzten – Erdoberfläche, sie sind auch Raumnutzung. Mit dieser Charakterisierung der Aktivitäten wird ein doppeltes Spannungsverhältnis begründet: einerseits zwischen den Aktivitäten bzw. den Menschen, die sie ausüben, und der Natur, der die menschlichen Handlungsräume abgewonnen sind, und andererseits unter den Aktivitäten, die sich als Raumnutzung wechselseitig ausschließen oder behindern können. Drei Problemkonstellationen zur Verdeutlichung:

- a) Ein Unternehmen möchte in der Nähe eines Wohngebietes seine Industrieanlagen erweitern. Die Anwohner fürchten den zusätzlichen Lärm, d.h. eine Beeinträchtigung des Wohnens durch das Arbeiten.
- b) Zwei Landesregierungen haben sich entschlossen, gemeinsam einen Großflughafen zu errichten, aber: Wo stehen solche Flächen zur Verfügung? Wie weit sind sie von der Großstadt entfernt? Welche Beeinträchtigungen von Mensch und Natur sind zu erwarten?
- c) Das Hochwasser eines Flusses hat mehrere Einfamilienhäuser weggerissen. Eigentümer und Stadtverwaltung müssen prüfen, wo und wie sie wieder errichtet werden können.

Den drei Beispielen sind wichtige Eigenschaften gemeinsam. Immer geht es um Bodenflächen, oft auch um Bauten, und deren Nutzung, sowie deren Lage zueinander im Raum. Gefragt wird nach den Wirkungen auf die Erfüllung ihrer Zweckbestimmung und nach Nebenwirkungen auf andere Flächen, Bauten und Nutzungen. Wie steht es um Verträglichkeit oder Störung?

Andererseits gibt es charakteristische Differenzen zwischen den Beispielen. Zu deren Verständnis und Systematisierung soll eine schlichte Dreiteilung in „Private Sphäre“, „Staatliche Sphäre“ und „Natur“ beitragen. Die Grenzlinie zwischen der privaten und der staatlichen Sphäre wird – je nach Zeit und Raum – unterschiedlich und unterschiedlich scharf

gezogen. Die folgenden Argumentationen orientieren sich an der heutigen Situation in der Bundesrepublik Deutschland.

Zu a) Die raumrelevanten Aktivitäten der Menschen lassen sich unterschiedlich bezeichnen und klassifizieren. Partzsch¹ nennt sie „Daseinsgrundfunktionen“ und unterscheidet Wohnen, Arbeit, Versorgung, Bildung, Erholung, Verkehr und Kommunikation. Für unsere Wirtschafts-, Gesellschafts- und Rechtsordnung der Sozialen Marktwirtschaft sind Merkmale konstitutiv wie Privateigentum und Marktsteuerung, Freiheitsrechte und Eigeninteresse. Die aus der freien Entfaltung folgenden Aktivitäten erzeugen durch ihre Raumbeanspruchung und Raumwirksamkeit Raumnutzungskonflikte. Diese weitsichtig und in gerechter Abwägung vorweg zu vermindern, möglichst zu vermeiden, ist Aufgabe der Raumplanung (Ordnungsfunktion 1). Planung wird hier im weitesten Sinne verstanden als „Versuch, Vernunft und Voraussicht auf die Ordnung menschlicher Angelegenheiten und Erreichung menschlicher Zwecke anzuwenden.“² So wird beispielsweise durch planerische Flächenwidmung in der kommunalen Bauleitplanung festgelegt, wo gebaut werden darf und wo nicht, ob für die Wohnfunktion oder die Arbeitsfunktion (oder für beide). Als Schranke der privaten Eigentumsnutzung bedarf diese Planung rechtsstaatlicher Regeln.

Zu b) Gleichzeitig müssen die Raum-beanspruchenden und Raum-wirksamen öffentlichen Infrastrukturen mit ihrem Leistungsangebot den privaten Nachfragern in einer gesellschaftlich vernünftigen, also u.a. nachfragegerechten und kostengünstigen, räumlichen Verteilung zugeordnet werden. Das gilt für eine einzelne Straße ebenso wie für eine einzelne Schule und für die durch die Einrichtungen gebildeten Netze und Einzugsbereiche. In sektorübergreifender Betrachtung muss entschieden werden, ob und wie eine räumliche Bündelung verschiedener Infrastrukturen (z.B. in sog. Zentralen Orten) angestrebt wird. Neben der optimalen Zuordnung zur Privatsphäre ist also auch die optimale Zuordnung der öffentlichen Einrichtungen untereinander anzustreben (Ordnungsfunktion 2).

Zu c) Private und öffentliche Aktivitäten bleiben stets eingebettet in die Natur („Umwelt“). Durch Produktion und Konsum entziehen wir der Erde Ressourcen (Wasser, Bodenschätze) und geben Abfall und Abwasser zurück, verändern wir die Lufthülle und das Klima, beeinflussen Fauna und Flora und dies alles räumlich ungleich verteilt und gestaltbar. Die Natur mit ihren oft labilen Ökosystemen ist dabei einerseits zu pflegende Lebensgrundlage, von der es Schaden abzuwenden gilt, aber andererseits in ihrer Naturgesetzlichkeit mit Hochwasser und Sturm gleichzeitig und unaufhebbar Schadensquelle für den Menschen. Durch geschickte räumliche Zuordnung und durch Beeinflussung der Auswirkungen menschlichen Handelns auf die Natur lassen sich Naturpotentiale erhalten, entfalten und Schäden vermindern (Ordnungsfunktion 3).

Zwischenfazit: Ordnen im Raum ist also dreifach geboten: unter den privaten Akteuren, im Verhältnis zwischen Privaten und Staat und im Verhältnis zur Natur. Ordnen im Raum

¹ Partzsch 1970, Sp.424 ff.

² Elliot 1958, S.358

geschieht vor allem dadurch, dass für Nutzungen geeignete, möglichst die besten Teilräume ermittelt und gesichert werden, dass für Teilräume geeignete, möglichst die besten Nutzungen ermittelt, ermöglicht und gefördert werden, andere Raumnutzungen aber erschwert oder verhindert werden. Solches Ordnen im Raum erfolgt nicht nur ad hoc bürokratisch-genehmigend aus Anlass individueller Einzelentscheidungen zu konkreten Projekten sondern auch als Raumplanung, d.h. über einen generellen, abstrakten Plan, dessen zentrales Hilfsmittel - oft, aber nicht immer - die symbolische Repräsentation über Karten darstellt

Die (dreifache) Ordnungsfunktion der Raumplanung wird gerahmt durch drei weitere Funktionen, die als in ihr schon angelegt, aber nicht entfaltet gelten können und deren Gewichtung im Verhältnis zur Ordnungsfunktion und untereinander bis heute umstritten ist und dauerhaft politisch umstritten bleiben wird und daher im Zeitablauf variiert.

(1) Entwicklungsfunktion

Einmal Ordnen im Raum reicht nicht. Variable externe „Kräfte“ wie die Globalisierung, der demographische Wandel oder der Klimawandel nehmen verändernden Einfluss auf die Raumstrukturen, schaffen neue Herausforderungen, an die sich alle privaten und öffentlichen Akteure, einschließlich der Raumplanung, anzupassen versuchen und die sie – soweit möglich – zu beeinflussen versuchen. Aber auch ohne solche externen Herausforderungen würde ein innerer Mechanismus - individuell und sozial - auf Verbesserungen drängen. Das je Erreichte genügt uns nicht lange; neue Wünsche, Ziele, Ansprüche treten hinzu. Selbst wenn das Wachstumsziel aus guten Gründen inzwischen durch andere Zieldimensionen mehr und mehr relativiert wurde („qualitatives Wachstum“, „Lebensqualität“), wird der Drang zur Verbesserung nicht gestoppt. Neben die Ordnungsfunktion (im Raum) tritt die Entwicklungsfunktion (in der Zeit).

(2) Schutzfunktion

Das Spannungsverhältnis zur Natur ist schon mit der Ordnungsfunktion 3 angesprochen. Es wird durch die Entwicklungsziele und den technischen Fortschritt permanent gesteigert. Im Rahmen der Debatten um „Nachhaltigkeit“³ ist der Gedanke der Generationengerechtigkeit bzw. intertemporalen Fairness entfaltet worden als Anwendung des Kategorischen Imperativs auf die lange Frist⁴. Intertemporale Fairness ist eine Kernforderung moderner Politik, die 1994 ins Grundgesetz⁵ und – als Teil des Nachhaltigkeitsbegriffs -1998 auch ins Raumordnungsgesetz aufgenommen wurde⁶. Darauf gründen sich heute die Forderungen nach einem ethisch verantwortbaren Umgang mit nicht-erneuerbaren und erneuerbaren Ressourcen

³ World Commission on Environment and Development 1987; Rio-Konferenz 1992

⁴ Jonas 1979

⁵ Art. 20a „Natürliche Lebensgrundlagen und Tierschutz“: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen...“, 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994, BGBl. I 3146

⁶ Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG) vom 18. August 1997, BGBl. I 2081

(nach Ressourcenschutz und Naturschutz, nach Landschaftsschutz und Denkmalschutz). Die Sicherung dauerhafter Funktionserfüllung erfordert oft mehr als nur abwehrenden Schutz sondern entwicklungsorientierte Pflege (z.B. Landschaftspflege).

(3) Ausgleichsfunktion

Moderne Staaten haben sich schließlich auf Gerechtigkeit verpflichtet. Sie wollen für die Menschen in ihren Teilräumen durch die Gestaltung der Rechtsordnung, der infrastrukturellen Leistungsangebote und der öffentlichen Finanzströme (Steuern, Transferzahlungen) möglichst Disparitäten vermeiden und gleichwertige Lebensverhältnisse, wie immer die zu verstehen und zu bestimmen sind, anstreben⁷. Das gebieten einerseits rechtliche Normen, z.B. eine räumliche Interpretation des Sozialstaatsgebotes des Grundgesetzes (Art. 20 GG), andererseits die politische Klugheit der Politiker, die in einer Demokratie im Wettbewerb um Wahlstimmen stehen. Für die Planung bedeutet dies, Entwicklungschancen und -risiken , soweit sie diese steuernd beeinflussen kann, räumlich fair zu verteilen. Diese Ausgleichsfunktion steht (wie die Schutzfunktion) in einem ausgeprägten Spannungsverhältnis zum wirtschaftlichen Wachstum als einer Komponente des Entwicklungszieles, da wirtschaftliche Potentiale und Wertschöpfungen immer regional ungleich verteilt sind, Ausgleich also interregionale Umverteilung erfordert. Um das Verhältnis und die Gewichtung der Funktionen muss dauerhaft politisch gerungen werden.

Es scheint mir kein Zufall zu sein, dass diese aus der Perspektive der Raumplanung entwickelte Funktionstrias von Entwicklung, Schutz und Ausgleich sich nahtlos in eine liberale Staatsfunktionslehre einpassen lässt , wie sie z.B. Wernhard Möschel mit seiner Systematik „protektiver Staat“ (Schutz), „distributiver Staat“ (Ausgleich) und „produzierender Staat“ (Entwicklung) vorgelegt hat.⁸

Leider gibt es auf dem Gebiet der Raumforschung und Raumplanungsforschung⁹ keine völlig gefestigte Terminologie. Ich verwende hier den Begriff „Raumplanung“ als in dreifachem Sinne übergeordnet: erstens aus der Perspektive der Zielsetzungen als übergeordnet zu den vier Funktionen, vor allem also zu „Raumordnung“ und „Raumentwicklung“, zweitens aus der Perspektive der Handlungsebenen im Staat als Ebenen übergreifend, also die Bemühungen von Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden umfassend, drittens aus der Perspektive des Entscheidungsprozesses als alle seine Phasen umfassend, also neben der Entscheidungsvorbereitung (Planung i.e.S.) auch die Umsetzung einschließend.

Qualifizierte Raumplanung kann erhebliche positive Wirkungen entfalten: Je nach der Problemsensibilität, der methodischen Qualität und der inhaltlichen Ausgewogenheit der Planung (fachliche Qualität) und je nach der Offenheit der Prozesse für gesellschaftliche

⁷ Vgl.u.a. Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2006; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2006

⁸ Möschel 1995

⁹ Beide zusammenfassend kann man von „Raumwissenschaften“ sprechen, vgl. Mäding 2008

Beteiligung, der kommunikativen Überzeugungskraft der Planer und der Durchsetzungskraft der Politik (politische Qualität). Sie leistet damit einen Beitrag, krisenhafte Prozesse in wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bereichen zu vermeiden. Mit ihrer Ordnungs-, Entwicklungs-, Schutz- und Ausgleichsfunktion erzeugt die Raumplanung - in ökonomischer Terminologie - „öffentliche Güter“, für deren angemessene Bereitstellung Märkte bekanntlich schlecht oder gar nicht geeignet sind, da sie vom Eigeninteresse der Anbieter und der kaufkräftigen Nachfrage gesteuert werden. Raumplanung trägt zur Stabilisierung von Erwartungen und zur Bildung von Vertrauen bei und damit einerseits als Standortfaktor zur Investitionssicherheit von Unternehmen und zur wirtschaftlichen Prosperität und andererseits zur Lebensqualität der Bevölkerung eines Raumes.

Es gibt also gute ökonomische Gründe für ein Tätigwerden des Staates als Raumplaner. Zugleich baut sich damit aber ein Spannungsverhältnis auf zwischen den ehrenwerten Intentionen der Raumplanung und den grundlegenden Vorkehrungen unserer Wirtschaftsordnung, die wir seit Müller-Armacks programmatischer Formulierung „Soziale Marktwirtschaft“¹⁰ nennen¹¹.

2. Raumplanung als öffentliche Aufgabe in der Sozialen Marktwirtschaft

Zur Sozialen Marktwirtschaft sollen hier einige skizzenhafte Bemerkungen genügen:

- a. Ich verstehe unter Sozialer Marktwirtschaft die reale Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland, die sich trotz ihrer Wandlungen, trotz ihrer regulativen Anreicherungen und Übertreibungen, sowie trotz ihrer politisch bedingten Oszillationen in ihrer 60jährigen Geschichte als ein unterscheidbarer Typus zeigt.¹² Andere Wissenschaftler, die es auf Distanzen zu Idealtypen abgesehen haben, oder Politiker, die grundlegende programmatische Wertbindungen für verletzt halten, mögen die Dehnbarkeit des Begriffs für inzwischen überstrapaziert ansehen.¹³ Sie sagen „Das ist doch inzwischen ein allzuständiger Wohlfahrtsstaat (oder: ein Subventionsstaat) geworden und längst keine Soziale Marktwirtschaft mehr!“ Auf diese Idee kann man ja gerade auch zur Zeit kommen, wo nicht Staatsbanken privatisiert, sondern Privatbanken (teil-)verstaatlicht werden und wo im Windschatten von Krisenerwartungen nicht nur ausgewählte Branchen begünstigt werden, sondern sogar einzelnen Unternehmenskäufen staatlicher Rückenwind gewährt wird. Dennoch setze ich gegen die These von der Degeneration der Sozialen Marktwirtschaft zur

¹⁰ Müller-Armack 1956; 1974

¹¹ Schon Tuchtfeldt 1957 ordnet allerdings ohne ordnungspolitische Bedenken die Landesplanung der Produktionsverfassung und damit der (systemkonformen) Mikroordnungspolitik zu.

¹² Ob es sich bei dem Begriff um „Etikettenschwindel“ handelt (H. Göbel FAZ 20.6.08), sei hier dahingestellt.

¹³ Vgl. z.B. Möschel 1995 oder von Prollius 2006, der auch von einer „Degeneration in vier Phasen“ spricht FAZ 25.6.05.

sozialistischen Marktwirtschaft¹⁴ die These ihrer Fortentwicklung und fasse sie, gestützt auf Goethes vertrauensvolle Formel, auf als „geprägte Form, die lebend sich entwickelt“.

- b. Diese Wirtschaftsordnung hat identifizierbare intellektuelle Gründerväter, in deren Zentrum unzweifelhaft die Persönlichkeiten der sich überlappenden Freiburger Netze stehen: die sich wissenschaftlich als „Freiburger Schule“ um Walter Eucken und Franz Böhm einen bleibenden Namen gemacht haben und die im Widerstand gegen den Nationalsozialismus als „Freiburger Konzil“, „Freiburger Bonhoeffer-Kreis“ und „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath“ aktiv waren, hier zusammen mit Constantin von Dietze, Adolf Lampe, Gerhard Ritter und anderen.¹⁵ Hinzu kommen andere ordoliberalen Wissenschaftler wie Walter Röpke, Alexander Rüstow und Alfred Müller-Armack und für die politische Umsetzung der Ideen natürlich vor allem Ludwig Erhard¹⁶.
- c. Gemeinsame Wertebasis dieser Personen war die Menschenwürde (wie im Grundgesetz) und als deren zentrale Voraussetzung die Freiheit als Selbstbestimmung im Handeln. Eine Grundeinsicht des wissenschaftlichen Konzepts dieser Personen, vor allem Walter Euckens, war der Gedanke der „Interdependenz der Ordnungen“, also von Wirtschaftsordnung, Rechtsordnung und politischer Ordnung¹⁷.
- d. Das Politikverständnis dieser intellektuellen Gründerväter der Sozialen Marktwirtschaft aus den Reihen des Ordoliberalismus kreist um den Wettbewerb als „Schlüssel zur Freiheit“ und um die Wettbewerbspolitik. Trotz der grundlegenden Skepsis der Neoliberalen hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Vernunft des fallweisen Eingreifens der Politik in Marktprozesse erhält - verstärkt bei Müller-Armack - die Sozialpolitik ein eigenständiges Gewicht: Das Prinzip der Freiheit auf dem Markt, das in sich schon sozial segensreich sei (Orientierung am Verbraucher, laufende Produktivitätserhöhung)¹⁸, soll mit einem staatlich organisierten sozialen Ausgleich via Einkommensumverteilung verbunden werden. Als „Betätigungsfeld künftiger sozialer Gestaltung“ werden von ihm schon 1948 auch „Siedlungspolitik“, „sozialer Wohnungsbau“ und „Städteplanung“¹⁹ genannt also Themen aus dem Feld der Raumplanung.

¹⁴ Von Prollius, FAZ 25.06.05

¹⁵ Vgl. Grosseckttler 1987; Schulz/Jungwirth 1994.

¹⁶ Zur - m.E. überzeichneten - Abgrenzung von „Ordoliberalismus (Freiburger Schule)“ und „Soziale Marktwirtschaft (Müller-Armack)“ vgl. von Prollius 2006, S.61.

¹⁷ Eucken 1952. Zum Verhältnis von Sozialer Marktwirtschaft und Grundgesetz gibt es eine umfassende Diskussion, auf die hier nicht eingegangen werden kann.

¹⁸ Müller-Armack 1956, S.391

¹⁹ Müller-Armack 1974, S.147

Auch das Problem der externen Effekte, die über das Auseinanderfallen privater und volkswirtschaftlicher Kosten und Erträge zu Fehlallokationen führen²⁰, wurde von den Ordoliberalen gesehen. Eucken hat es im Rahmen seiner „regulierenden Prinzipien“ angesprochen. Doch: „Das Leitbild der vollkommenen Konkurrenz aus den dreißiger Jahren besaß eine nur rudimentäre Theorie des Marktversagens, also jener Bereiche, die eben doch aus der Konkurrenz ausgenommen und staatlich geregelt bleiben müssen.“²¹ Die Autoren sahen noch nicht die Notwendigkeit, daraufhin ein gleichwertiges Politikfeld „Umweltpolitik“ zu entwerfen²²

- e. Dies gilt gleichermaßen von der Raumplanung. Vom Raum und der Notwendigkeit einer Raumplanung oder Raumordnung ist an keiner exponierten Stelle die Rede²³, mag sein, dass der eine oder andere Autor dieses Themenfeld gestreift hat.²⁴ Ohne große Mühe lässt sich zwar manches aus Euckens Grundpositionen auf Fragen der Raumplanung übertragen, etwa, dass von wirtschaftlicher Macht Gefahren ausgehen, dass Geld nicht alles kaufen darf, dass externe Effekte politisches Handeln auf den Plan rufen müssen²⁵, dass die Freiheit der wirtschaftlichen Entscheidungen immer nur in einem staatlich verantworteten Rahmen legitimierbar ist. Die Spannung zwischen Freiheit und Ordnung und das Risiko, eines von beidem zu stark zu gewichten, das sind gemeinsame Zentralprobleme des Ordoliberalismus und der Raumplanung.²⁶ Doch Raumplanung zählt nicht zum tradierten Kanon des Ordoliberalismus oder zu den Schwerpunkten bei der Grundlegung der Sozialen Marktwirtschaft in der politischen Praxis.

²⁰ Vgl. grundlegend Kapp 1979 (1.Aufl. 1958). Auf „social costs“ verweist auch Bülow (1960, S.318) in seinem aus heutiger Sicht unergiebigem Aufsatz „Soziale Marktwirtschaft und Raumordnung“.

²¹ Ritschl, A. FAZ 16.3.2009

²² Lenel (1989, S.310) verweist allerdings mit Nachdruck auf die entsprechenden Passagen der „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“ (S.302 f.)

²³ Theoretisch hat sich L.Miksch mit der Frage befasst, wie sich ein räumliches Gleichgewicht im Rahmen der allgemeinen Gleichgewichtstheorie der vollständigen Konkurrenz einspielt (1951).

²⁴ So akzeptiert z.B. Müller-Armack (1947, S.86), dass „dem Wirtschaftsprozeß durch eine gewisse planerische Gestaltung des Wirtschaftsraumes bestimmte Bahnen“ gewiesen werden (zit. nach Müller 1960/61, S.151).

²⁵ Und sei es zunächst nur ein Handeln als Prüfen, denn man muss Möschel (1995, S.22) zustimmen, „daß Marktunvollkommenheiten bis hin zum technischen Marktversagen für sich allein kein hinreichender Grund für eine Regulierung sind. Es kommt immer darauf an, ob ein insgesamt besseres Arrangement zur Verfügung steht“ (comparative institutional approach).

²⁶ Leendertz 2008 stellt ihre ganze Geschichte der deutschen Raumplanung im 20. Jahrhundert unter den – skeptisch gemeinten – Titel „Ordnung schaffen“.

3. Historischer Rückblick

Umso wichtiger war es für die Raumplaner, nach dem Krieg Anschluss an die neue politische, rechtliche und wirtschaftliche Ordnung zu finden. Dazu ein kurzer Blick in die Geschichte.²⁷ Raumplanung war unter dem Namen „Landesplanung“ in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts als Aktivität von kommunalen Praktikern entstanden. Ihnen ging es räumlich um eine die Gemeindegrenzen übergreifende Planung, fachlich um alle drei Aspekte der Ordnungsfunktion: die integrative Abstimmung von Flächenansprüchen für Wohnen, Arbeiten und Freiraum. Eine wichtige Rolle spielten auch die zugehörigen öffentlichen technischen Infrastrukturen des Verkehrs, der Versorgung und Entsorgung, ihre Dimensionierung und Platzierung unter den Zielen der Effizienz und Effektivität. Diese Aktivitäten waren aus nahe liegenden Gründen zunächst in Verdichtungsräumen begonnen worden (Berlin, Ruhrgebiet, mitteldeutsches Industriegebiet).

Während des Dritten Reiches hatten die nationalsozialistischen Machthaber dann diesem noch inselhaften, dezentral organisierten und technisch geprägten Handlungsfeld eine grundlegend andere Ausrichtung gegeben:

- Die kleinen Planungsstellen wurden ab 1935 in einen flächendeckenden, zentralisierten Instanzenzug integriert, an dessen Spitze die neu errichtete „Reichsstelle für Raumordnung“ stand. Das neu geschaffene „Reichsgesetz für Raumordnung“ regelte Aufgaben und Zuständigkeiten. Im Mittelpunkt stand die Landbeschaffung für militärische und industrielle Zwecke.
- Die praktische Planungsarbeit wurde nun über interdisziplinäre „Hochschularbeitsgemeinschaften für Raumforschung“ besser wissenschaftlich fundiert und diese wurden ebenfalls in einer „Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung“ zentralisiert, der Vorläuferin der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.²⁸
- Ideologisch eignete sich das neue Politikfeld für vielfältige Aufladungen: die Notwendigkeit der Raumordnung für ein „Volk ohne Raum“ wies zurück auf den sog. „Schandfrieden von Versailles“, der Deutschland nicht nur die Kolonien sondern auch weite Reichsteile im Osten gekostet hatte; das Wort „Ordnung“ stellte die politischen Ambitionen bewusst in einen Kontrast zum „Chaos des liberalistischen Zeitalters“; solche Ordnung konnte nur ein starker, planender Staat unter einheitlicher Führung realisieren; die Gestaltung der Bodennutzung als Zentralthema der Raumordnung war hochgradig politisch für eine Ideologie, die „Blut und Boden“ als zentrale Variablen von Herkunft und Zukunft der Volksgemeinschaft definierte und – großstadtfeindlich und agrarromantisch – im Bauern mehr als im Arbeiter oder Angestellten die Verkörperung des echten Deutschen sah.

²⁷ Vgl. Leendertz 2008, Mäding/Strubelt 2009

²⁸ Venhoff 2000

- Der erfolgreiche expansionistische Angriffskrieg gegen Polen schuf rasch Handlungsbedarf für die eroberten, später sog. „eingegliederten Ostgebiete“. Der Reichsführer SS, Heinrich Himmler, wurde mit weit reichenden Vollmachten zum „Reichskommissar für die Festigung deutschen Volkstums“ ernannt. Der Leiter seines Planungsamtes war der Berliner Agrarwissenschaftler Prof. Dr. Konrad Meyer, ein überzeugter Nationalsozialist, der zuvor u.a. die Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung aufgebaut und geleitet hatte. Dieser verfasste (mit Mitarbeitern) den bekannten „Generalplan Ost“, dessen dritte Fassung vom 28. Mai 1942 sogar erobertes sowjetisches Gebiet umschloss und „deutsche Gaue“ bis nach Leningrad und auf die Krim vorschieben wollte. Analytische siedlungsgeographische Konzepte, wie etwa das von Christaller in seiner Dissertation²⁹ entwickelte System der abgestuften Zentralen Orte, wurden hier nun als planerische Blaupausen weiter verwendet. Die „Eindeutschung“ der Landschaft, also des Bodens, und die „Eindeutschung geeigneter Menschen“, also des Blutes, waren - wie die Vernichtung der Juden und die Vertreibung und Dezimierung der Polen - Ausdruck totalitären Herrschaftswillens. Schon der Beginn der Planumsetzung via Umsiedlung forderte Tausende zivile Tote auf polnischer Seite, bis das gewendete Kriegsgeschehen nach Stalingrad dem grausamen Spuk dieser Art von Raumplanung ein Ende machte.

4. Raumplanung in der Anfangsphase der Bundesrepublik

Diesen historischen Hintergrund muss man kennen, um die prekäre Stellung von Raumordnung und Raumplanung nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges einschätzen zu können. Die Akteure von gestern hatten ein politisch-administratives Handlungsfeld in Verruf gebracht, dessen rascher Aufschwung im Dritten Reich, dessen Verzahnung mit der nationalsozialistischen Ideologie im Windschatten des nationalsozialistischen Machtapparates nun leicht Anlass geboten hätte, praktische Fragen und wissenschaftliche Probleme für lange Zeit nicht mehr anzufassen.³⁰

Schon das Wort „Raum“ schien kontaminiert.³¹ Die Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner forderte noch 1953 in einer Schrift „Landesplanung. Begriffe und Richtlinien“³² seine vollständige Ersetzung, indem sie vorschlug, statt „Raumordnung“ nur noch „Landesplanung“, statt „Raumforschung“ nur noch „Landesforschung“ zu sagen.

²⁹ Christaller 1933

³⁰ „Es bleibt ... erstaunlich, daß aus der Reaktion heraus damals nicht auch alle Gedanken der Landesplanung und Raumordnung vernichtet wurden“ Niemeier/Müller 1964, S.3f.

³¹ Auch Ernst „Reuter vermied (im Parlamentarischen Rat, HM) bewußt die Verwendung des Begriffes Raumordnung ...“ (Istel 1986, S.14)

³² Arbeitsgemeinschaft..1953

Und das Wort „Planung“ stand zu jener Zeit sowieso hoch oben auf der Liste der Unworte. Da Euckens Typus der Zentralverwaltungswirtschaft in Alltagssprache, Politik und Publizistik meist mit „Planwirtschaft“ wiedergegeben wurde, waren unbedachte Verwechslungen, aber auch absichtsvolle Verdächtigungen gang und gäbe³³. Wer Planung forderte, war schnell einer, der auf dem „Weg zur Knechtschaft“ (von Hayek) gesehen wurde.³⁴ Dem hatten Raumplaner bis 1945, Wissenschaftler und Praktiker, zumindest von der Ambition her, auch insofern Vorschub geleistet, als sie aus ihrem Selbstverständnis als übergeordnete Planung eine umfassende und abschließende Koordinierungsfunktion für sich beansprucht hatten, deren methodische Basis allerdings stets unklar geblieben war und deren Geltungsanspruch von den Fachressorts selbst im Dritten Reich stets bestritten wurde.³⁵

In den frühen Jahren der Bundesrepublik kommt den Schriften von Erich Dittrich (Jg. 1904), der „in der NS-Raumforschung eine wenig exponierte Stellung eingenommen hatte“³⁶, eine herausgehobene Bedeutung für unser Thema zu, nicht so sehr deshalb, weil er seit 1951 der Leiter des Instituts für Raumforschung, einer nachgeordneten Bundesbehörde, war, vielmehr weil er derjenige war, der sich von Seiten der Raumforscher in zahlreichen Schriften und mit Nachdruck um die Einbindung der Raumplanung - er sagte allerdings regelmäßig „Raumordnung“- in die Soziale Marktwirtschaft bemüht hat.³⁷

Während viele seiner Kollegen auch nach Währungsreform und Staatsgründung für die schwerwiegenden räumlichen Ungleichgewichte in Wirtschaftsentwicklung und Bevölkerungsdichte ausschließlich dirigistische Maßnahmen für erfolgversprechend ansahen, trat er, ein Volkswirt, dezidiert für die entstehende Wirtschaftsordnung ein, akzeptierte den Primat der Marktwirtschaft, erwähnte aber nur vorsichtig auch deren sozialpolitische Einbettung³⁸ und bemühte sich um eine systemkonforme „Ortsbestimmung“ für die Raumordnung. Als Form der „Datensetzung“, der „öffentlich-sozialen Eingrenzung (privaten Handelns, HM) durch den Staat“ sei sie nicht systemfremd, sondern gerade ein Kennzeichen des „dritten Weges“ zwischen altem Liberalismus und Planwirtschaft.³⁹ Dem

³³ Vgl. z.B. Istel 1986, S.34

³⁴ Vgl. Elliot 1958, S.372; Jochimsen/Treuner 1974, S. 843.

³⁵ Wegen der früheren Forderung der Raumplanung nach einer „Priorität gegenüber allen anderen gesellschaftlichen Zwecken“ erfolgt im SARO-Gutachten dann auch der vorsorgliche Hinweis, dass „die Raumordnungsstelle vernünftigerweise nicht zu einem Überministerium auswachsen“ könne (1961, S.127).

³⁶ Leendertz 2008, S.248

³⁷ Vgl. u. a. Dittrich 1953a, 1962

³⁸ Dittrich 1953a, S.6 nennt „Soziale Marktwirtschaft“ ein „Schlagwort“ und meint: „Dieses Attribut (sozial, HM) sollte man ... nicht so sehr in wissenschaftlichen Diskussionen betonen“. Er ordnet es offenbar eher der politischen Reklame zu. Andererseits nutzte er den Begriff, um den regionalen Ausgleich als „soziale Sanierung im Raum“ zu rechtfertigen, vgl. Leendertz 2008, S.263.

³⁹ Dittrich 1953a, S.11

Planungsvorwurf begegnete er mit dem Hinweis, dass Raumordnung als Interessenausgleich an die Anerkennung der Interessen gebunden sei und es daher kein Wunder sei, dass sie in einer freiheitlichen Gesellschaft entstanden sei.⁴⁰ Dabei setzte er sich jedoch mit Eucken vom „alten“ Liberalismus des Laissez-faire, den er einen „kraftlosen Anachronismus“ nannte⁴¹, und explizit auch von von Hayek ab. Mit einem sympathisierenden Blick auf den Merkantilismus charakterisierte er diesen Liberalismus wie folgt: „Die Beschränkung der wirtschaftlichen Bedeutung des Staates auf die Rechtsgarantie bedeutet zugleich eine Absage an seine alte, staatsräumlich bezogene Wirtschaftspolitik ... Für eine Raumordnung als bewußte Politik bleibt in einer solchen Wirtschaftskonzeption kein Spielraum“.⁴² Dieser „bewußten Politik“ galt sein Plädoyer, das allerdings aus heutiger Sicht noch wenig konkret bleibt. Interessant ist allerdings seine Legitimierungsstrategie, die mit Analogien deutlich Bezug auf die ordoliberalen Positionen nimmt: So vergleicht er räumliche Ballungstendenzen von Bevölkerung und Wirtschaft mit wirtschaftlicher Konzentration, mit Kartellen und Monopolen, und fährt fort: „(Es) kann ein fesselloses Gewährenlassen der Ballung auf Kosten einer ungehemmten Entleerung der schwächsten Gebiete eine Gefahr für die Freiheit ... bedeuten“.⁴³

In einem grundsätzlichen Artikel „Raumordnung und Wirtschaftsordnung“ aus derselben Zeit plädiert in ähnlicher Weise Berié für die freie Standortwahl, zugleich aber für eine „Schranke“, die verhindert, dass ein Investor diese „zum Nachteil anderer oder der Allgemeinheit“ ausnutzt.⁴⁴ Aber auch seine inhaltliche Zielbestimmung bleibt aus heutiger Sicht sehr vage, z.B. wenn er fordert „Verhinderung räumlicher Konzentration, aber auch die Bereinigung unproduktiver Zersplitterung“.⁴⁵

Die Raumordnung war 1949 namentlich als Gegenstand der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (Art.75 GG) auf verschlungenen Wegen ins Grundgesetz gekommen.⁴⁶ Es sollte aber 16 Jahre, bis 1965, dauern, bis ein Raumordnungsgesetz des Bundes verabschiedet wurde. In dieser „gesetzlosen“ Zeit war aber u.a. das Problem einer besseren räumlichen Bevölkerungsverteilung politisch dringlich, da Kriegezerstörungen und Flüchtlingsströme den räumlichen Zusammenhang zwischen Arbeitsplatzangebot und -nachfrage völlig zerrissen hatten. Dittrich sah neben der marktkonformen „vollen Freizügigkeit“⁴⁷ auch die

⁴⁰ Dittrich 1953b

⁴¹ Dittrich 1953a, S.6

⁴² Dittrich 1953a, S.4

⁴³ Dittrich 1958a, S.71

⁴⁴ Berié 1955, S.83

⁴⁵ Ebd. S.92

⁴⁶ Istel 1986

⁴⁷ Dittrich 1950, S.28 zit. nach Leendertz 2008, S.261

Notwendigkeit einer die Länder übergreifenden Planung und einer Koordination der Ressortaktivitäten, eben einer Bundesraumordnung. Nicht zuletzt durch Ludwig Erhards Bedenken wurde dieses Thema aber über die Etablierung (1955) eines „Sachverständigenausschusses für Raumordnung“ (SARO) erst einmal auf die lange Bank geschoben.

In diesem Ausschuss fand dann unter Dittrichs maßgeblicher Mitwirkung die vorbereitende Klärung statt, die den Weg zum Raumordnungsgesetz und damit zu einer mit den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft vereinbaren Raumplanung ebnete. Den Autoren des Gutachtens war die Frage allerdings nur eine knappe Seite wert.⁴⁸ Sie konzedieren zunächst: „Die vielerörterte Frage, ob Raumordnung mit Marktwirtschaft vereinbar ist, liegt nahe.“ Aber sie vertreten dann die These: „Soweit bei der räumlichen Gestaltung die Anwendung von direkten Lenkungsmitteln unterbleibt, ist (Raumordnungspolitik)... mit der Marktwirtschaft durchaus vereinbar.“ Mit kaum verhüllter Anspielung an von Hayek schlagen sie sich auf Euckens Seite: „Wenn der Staat ... im verhängnisvollen Glauben an die Spontaneität der Entstehung einer marktwirtschaftlichen Ordnung die bewußte Gestaltung des Rahmens unterläßt, in dem der Wirtschaftsprozess abläuft, dann kommt eben eine schlechte, von Zufällen und Gruppeninteressen bestimmte Wirtschaftsordnung zustande.“ Raumplanung wird diesem Rahmen zugeordnet und so legitimiert.⁴⁹

Erst nachdem so die systemkonforme Einpassung der Raumplanung in die Soziale Marktwirtschaft – wenigstens auf der programmatischen Ebene! – gelungen war, war der Weg frei für das Bundesraumordnungsgesetz (von 1965) und dessen inhaltliche und organisatorische Rahmenregelungen. Das Gesetz beendete frühere Spekulationen über mögliche Aufgaben der Raumplanung⁵⁰ und frühere Illusionen von einer detaillierten, umsetzungsstarken Raumplanung des Bundes.⁵¹

5. Raumplanung als Aufgabe der öffentlichen Verwaltung

Raumplanung teilt – wie gezeigt – das jeweilige, in der Zeit sich wandelnde Selbstverständnis des Staates, etwa hinsichtlich der Einschätzung und Akzeptanz von gesellschaftlichen Institutionen, wie Privateigentum, Wettbewerb und Marktsteuerung, oder hinsichtlich der

⁴⁸ SARO-Gutachten, S.67

⁴⁹ Zur gleichen Zeit entwickelt der Freiburger Ökonom J.H.Müller, Inhaber des Eucken-Lehrstuhles, eine „erweiterte Konzeption der Marktkonformität“ und resümiert, „daß zumindest in weiten Bereichen der Raumpolitik die gesetzten Ziele mit Maßnahmen erreicht werden können, die in einem derartigen weiteren Sinne marktkonform sind“ (1960/61, S.177). Er kritisiert aber zugleich bestimmte „raumpolitische Strukturbilder“, z.B. Röpkes „Auflösung der Großstädte und Industriereviere“, als innerhalb einer Marktwirtschaft unmöglich (S.179 ff.).

⁵⁰ So etwa bei Bülow 1960.

⁵¹ So etwa bei Berié 1955.

Einschätzung und Akzeptanz der freien Entfaltung und Selbstbestimmung der einzelnen Akteure in ihren Rollen als Marktteilnehmer und Bürger.

Charakteristisch für die oben angesprochene „planerische Flächenwidmung“ ist in der Sozialen Marktwirtschaft ihr Charakter als rechtliche Rahmensteuerung. Durch Setzung genereller Regeln, etwa die Einordnung von Flächen als Wohngebiete (im Flächennutzungsplan) oder als Eignungsgebiete für Windenergieanlagen (im Regionalplan) werden bestimmte unverträgliche Handlungen (etwa Industrieansiedlungen im Wohngebiet) allgemein und vorweg ausgeschlossen, geeignete Handlungen (also Wohnungsbau) aber nicht erzwungen, sondern nur ermöglicht. Die Funktion des Rechts als Freiheitsbegrenzung (für die einen) zur Freiheitsermöglichung (für die anderen) ist auch in der liberalen Rechtsphilosophie unstrittig. „Es ist nämlich falsch, Freiheit und Planung als Gegensätze zu sehen.“⁵² Max Frisch geht noch weiter, wenn er postuliert: „Wir sind an einem Punkt, an dem die Freiheit nur noch durch Planung zu retten ist.“⁵³

In einer Demokratie bedarf diese Rechtsetzung der (direkten oder indirekten) demokratischen Legitimation durch Wahlen und die Abstimmungen gewählter Volksvertreter. Für die Regionen und die Regionalplanung sind in einzelnen Ländern dazu spezielle Vertretungskörperschaften, in Baden-Württemberg die Regionalversammlungen, geschaffen worden. Hinzu treten Informations- und Mitwirkungsrechte der Betroffenen in öffentlichen Beteiligungsverfahren.

Neben dieser formellen prozessualen Legitimation politischen Handelns bedarf politisches Handeln langfristig aber auch einer materiellen Legitimation durch die Qualität seiner Ergebnisse. Wenn wir heute unzufrieden sind mit dem, was die Raumplanung leistet, dann liegt das m. E. weniger an widerborstigen privaten Marktteilnehmern, die sich der Freiheitseinschränkung entziehen (können) als an Prozessen der Koordination und Umsetzung im politisch-administrativen System, vor allem an dem Verhältnis der Raumplanung zur Kommunalpolitik und zur Fachpolitik.

Da der Staat seine politisch bestimmten Aufgaben durch Verwaltungen erledigt, wird Raumplanung zur Aufgabe der öffentlichen Verwaltung und teilt auch deren Grundeigenschaften:

- vertikale Aufgabenteilung und –verschränkung auf Bund, Länder und Gemeinden,
- horizontale Koordination zwischen Ländern und zwischen Gemeinden, sowie
- intersektorale Koordination zwischen den fachlich spezialisierten Teilverwaltungen.

⁵² Niemeier/Müller 1964, S.6

⁵³ Zit. nach Rosentreter/Engelke 2008, S.80.

Beide Koordinationsaufgaben spiegeln sich in einer berühmt gewordenen Definition aus dem sog. „Baurechtsgutachten“ des Bundesverfassungsgerichts⁵⁴. Dieses bestimmt Raumordnung als „übergeordnete“ Planung: „Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfaßt und aufeinander abstimmt“.

Dieser doppelte Koordinationsauftrag ist allerdings leichter formuliert als erfüllt. Die vertikale, horizontale und sektorale Differenzierung der Verwaltung geht Hand in Hand mit einer relativen Autonomie der einzelnen Gebietskörperschaften und Behörden, die durch Föderalismus, kommunale Selbstverwaltung und das Ressortprinzip gesichert wird. Hinzu kommt noch das „institutionelle Eigeninteresse“⁵⁵ der einzelnen Behörden, die versuchen, in den Koordinationsprozessen ihre Autonomie zu wahren oder auszubauen und ihre politischen Ziele und fachlichen Gesichtspunkte durchzusetzen. Es ist dieses Zusammentreffen von Differenzierung, Autonomie und Eigeninteresse, das die Verwaltungswissenschaft von der „Fragmentierung“ der Verwaltung sprechen lässt, ein empirisch fundiertes Paradigma, das dem traditionellen normativen Paradigma, das den Staat als monolithisches Ganzes betrachtet, diametral entgegengesetzt ist.

In realistischer Anerkennung dieser Fragmentierung der Verwaltung kann eine für die Raumplanung als Aufgabe zuständige Behörde, welchem Ministerium auch immer sie zugeordnet wird, nicht die Rolle einer Überregierung anstreben.⁵⁶ Sie hat ihre Zuständigkeiten, bei denen andere Behörden (oder breiter: „Träger öffentlicher Belange“) mitwirken; sie wirkt mit, soweit andere zuständig sind.⁵⁷ Als vorgelagerte Planung besitzt Raumplanung keinen direkten Einfluss auf die Umsetzung in den Ressorts, bzw. durch die Kommunen und kaum Sanktionspotentiale. Sie ist „nicht übergeordnet, sondern vorgeschaltet“⁵⁸.

Auch wohl geordnete Koordinationsverfahren (wie Raumordnungsverfahren oder Planfeststellungsverfahren) sichern keinen tatsächlichen oder gar „großen“ Einfluss der Raumplanung. Geborene Stärken der Fachressorts sind ihre regelmäßig engere Zielfunktion, ihre Abstützung auf eigene Budgets und unterstützende Interessengruppen und die relativ homogene fachliche, oft disziplinäre Professionalisierung der Mitarbeiter. Dies alles fehlt der Raumplanung gänzlich oder weitgehend. Ihre politische Durchsetzungsschwäche hat auch

⁵⁴ BVerfGE 3/1954: 425

⁵⁵ Hesse 1980, S.207

⁵⁶ So schon das SARO-Gutachten 1961, S.127. Ähnlich Niemeier/Müller 1964, S.15

⁵⁷ Diese Auffassung unterscheidet sich deutlich von Niemeier/Müller, die vorschlugen: „Alle behördlichen Stellen, die den Raum beeinflussen werden deshalb unter dem Begriff Raumplanung zusammengefaßt, in ihr ist die organisierte Landesplanung nur ein Teilstück“ (1964, S.5).

⁵⁸ Niemeier/Müller 1964, S.15

damit zu tun, dass ihre Nutzen qualitativer und langfristiger Natur sind, breit streuen und kausal schwer zurechenbar sind.⁵⁹

Die komplexe Großaufgabe Raumplanung entpuppt sich also in der Praxis der öffentlichen Verwaltung auf weiten Strecken als ein Bündel von Mitwirkungsrechten unbestimmter Durchsetzungskraft, z.B. in Auseinandersetzung mit einem Wirtschaftsminister, der für die regionale Wirtschaftspolitik und ihre Etats (EU-Strukturfonds, Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) zuständig ist, oder mit einem Landwirtschaftsminister, der die Entwicklung ländlicher Räume ebenfalls sektorübergreifend fördern möchte. Andere Verwaltungen empfinden die Raumplanung daher leicht als einen Störenfried⁶⁰, der – wie der Rechnungshof – nicht immer auf eine aktive Unterstützung zählen kann. Raumplanung gewinnt Unterstützung daher vor allem durch ihre Problemlösungskompetenz.

Raumplanung als die der Organisation den Namen gebende Aufgabe wird durch Tätigkeiten realisiert. Zu diesen gehört als Kern die Vorbereitung von eigenen Plänen und Programmen der räumlichen Planung, die teilweise verbindlich für andere Verwaltungen und Private sind und unter deren Beteiligung erstellt werden und schließlich von demokratisch gewählten Gremien (verändert und) beschlossen werden. Diese Pläne und Programme müssen in Prozess und Inhalt gerichtsfest sein. Sie haben zahlreiche Gesetze zu beachten, an deren Vorbereitung Raumplanung als Organisation oft nicht angemessen beteiligt ist. Schon früh kritisierten Niemeier/Müller „Forderungen, die von romantischen oder politischen oder gesellschaftspolitischen Ideen herkommen, die aber nicht berücksichtigen, was Behörden in einem Justizstaat leisten können.“⁶¹

Auf der Basis der Pläne und Programme der räumlichen Planung und über deren Interpretation und Fortentwicklung werden in Stellungnahmen Beiträge zu raumwirksamen Planungen anderer Ressorts (z.B. Verkehrsplänen) sowie Beiträge zu raumwirksamen, projektbezogenen Entscheidungen Dritter geleistet (z.B. eine landesplanerische Stellungnahme zu einer Straßentrasse oder eine Untersagung eines Factory Outlet Center an einem raumordnungswidrigen Standort). Charakteristisch ist, dass die Raumplanung als Organisation ihre Pläne nicht durch eigene Projekte, etwa Bauten, selbst umsetzt, sondern Entscheidungen von Fachressorts, Kommunen, sowie öffentlichen und privaten Unternehmen beeinflusst.

Dazu kommt abschließend eine weitere Problematik. Raumplanung ist weniger „konditional programmierter“ Gesetzesvollzug, wie er etwa für die Verwaltungstätigkeit in einem Einwohnermeldeamt typisch ist, sondern sie ist überwiegend „final programmierte“ politische

⁵⁹ Ähnlich ließe sich die Durchsetzungsschwäche der Raumplanung gegenüber der Kommunalpolitik begründen.

⁶⁰ „Die Landesplanung als Organisation ist deshalb Begrenzungsplanung, Negativplanung, die die Fachplanungen koordiniert und dadurch notwendig begrenzend wirkt.“ Niemeier/Müller 1964, S.12.

⁶¹ Niemeier/Müller 1964, S.4

Planung⁶², und zwar in oft konfliktintensiven, „heißen“ Materien und auf engen Räumen. Das geht in der Demokratie nicht ohne das Recht der Parlamente, Regionalversammlungen, Kreistage und Gemeinderäte zur politischen Endentscheidung in strategisch bedeutsamen Fragen, oft aber auch in untergeordneten Einzelfragen ab. Raumplanung als Verwaltung muss daher Politiker überzeugen, politische Mehrheiten gewinnen. Ihre professionelle, am Gemeinwohl und der langen Frist orientierte Rationalität wird also nicht nur durch widerständige Partialinteressen betroffener Unternehmen oder anderer Verwaltungen eingeschränkt, sondern auch durch zentrale Eigenschaften des politischen Systems und Prozesses: durch fehlende Langfristorientierung, durch Koalitionsabsprachen, fragwürdige politische Paketbildungen, Wiederwahlinteressen lokal orientierter Politiker, Zufallsmehrheiten oder das Hinhorchen aller Politiker auf eine öffentliche Meinung, die stark von Medien mitbestimmt ist.

Mit den widersprüchlichen Interessen in Wirtschaft und Gesellschaft, ist Raumplanung aber nicht nur durch ihre Bindung an die Politik rückgekoppelt. Diese Interessen erheben nicht nur über die demokratischen Wahlen und die offiziellen Beteiligungsverfahren ihre Stimme, sondern beeinflussen oft sehr massiv über Lobbyisten die vorgelagerten planerische Überlegungen und Vorentscheidungen und die politischen Endentscheidungen – gerade auf der kommunalen Ebene. Unternehmen setzen dabei in der Sozialen Marktwirtschaft ihre Abwanderungsdrohung ebenso offen ein wie Bürgerinitiativen ihre Wahlstimmen, ihre Rechtsschutz-, Mobilisierungs- und Verzögerungspotentiale.

Planungsentscheidungen müssen, weil sie – zumal in ihrer Ordnungsfunktion – Freiheitsrechte und Verfügungsrechte beschneiden, als Rechtsakte vor den Gerichten (bis zum Bundesverfassungsgericht) Bestand haben. Vor diesen werden sie inzwischen regelmäßig mit Rechtsmitteln angegriffen.

Insgesamt wird man festhalten können, dass die Raumplanung in den zurückliegenden 60 Jahren der Bundesrepublik von einem kritisch beäugten Fremdkörper in der Sozialen Marktwirtschaft zu einer unstrittigen Routine auf den vier Ebenen ihrer Aktivität – in Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden – geworden ist. Sie hat diese Veralltäglichung allerdings mit dem Preis bezahlt, dass ihre Gestaltungskraft per Saldo und verglichen mit früheren Ambitionen als nicht sehr ausgeprägt bezeichnet werden muss. Schon 1980 resümiert J.J. Hesse seinen Aufsatz „Zum Bedeutungsverlust der Raumordnungspolitik und Raumplanung in der Bundesrepublik“ wie folgt: „Gleichwohl bleibt die grundsätzliche Skepsis, ob der umfassende Steuerungsanspruch einer nur auf eine Ressource (den Raum) abstellenden Querschnittspolitik und -planung realistisch ist.“⁶³

Die Raumplanung versucht daher ihren Einfluss zurzeit durch die Fortentwicklung ihres Instrumentariums hin zu „weichen“, „informellen“ Instrumenten der Kommunikation, Moderation, Mediation und Motivation zu stärken: allerdings mit unsicherem Erfolg.

⁶² Vgl. Luhmann 1966

⁶³ Hesse 1980, S.213

6. Zukunftsperspektiven

Zwei zukunftsbezogene Fragen der Raumentwicklung sollen abschließend kurz skizziert werden.

- a) Die Globalisierung intensiviert den Standortwettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften. Die EU versucht über ihre Beihilfenkontrolle und das Vergaberecht einen fairen Wettbewerb unter Unternehmen auf dem europäischen Binnenmarkt sicherzustellen und zu verhindern, dass die reicheren Staaten über Subventionierung ihren Unternehmen Wettbewerbsvorteile verschaffen. Die Freiheitsbegrenzung für den einzelnen Staat dient zur Freiheitssicherung für alle übrigen Glieder der Union.

Gibt es eine Analogie im demographischen Wandel, in dem auf der regionalen und lokalen Ebene Bevölkerungsschrumpfung und –wachstum oft eng benachbart auftreten? Wegen der Bedeutung des Bevölkerungsvolumens für die lokale Finanzkraft, für das Arbeitsangebot und dadurch für die Standortattraktivität versuchen alle Städte und Regionen Bevölkerungsverluste zu vermeiden. Es gilt, Ansässige zu halten, Zuwanderer zu gewinnen. Wichtige raum-relevante Handlungsparameter sind die Baulandausweisung oder die finanzielle Erleichterung der Wohneigentumsbildung. Selbst von entlegenen Dörfern hört man inzwischen, dass sie tradierte familienpolitische Instrumente wie den verlorenen Baukostenzuschuss pro Kind neuerdings im bevölkerungspolitischen Wettbewerb einsetzen, indem nur noch Bauherren aus Nachbargemeinden in dessen Genuss kommen sollen, um diese so zum Zuzug zu bewegen. Die empirische Analyse von solchen kommunalen Strategien in einer deutschen Metropolregion, Bremen, hat einen Autor kürzlich zu seinem Aufsatztitel „Ruinöse Einwohnerkonkurrenz“ veranlasst⁶⁴. Die Raumplanung sollte diesen kommunalen Strategien nicht tatenlos zusehen. Sie sind ein Beispiel für „die Gefährdung gesamtstaatlicher Raumordnungsziele durch dezentrale Einzelpolitiken (auf kommunaler Ebene, HM)“⁶⁵ vor allem wegen der gesamtwirtschaftlich und ökologisch schädlichen Gesamtwirkung der Suburbanisierung.⁶⁶

Darüber hinaus führen diese Strategien zu der privaten Aneignung von Steuermitteln. Die subventionskritische Grundposition, die am Anfang der Sozialen Marktwirtschaft stand, findet hier ein neues Betätigungsfeld. Aus subventionskritischer und aus raumplanerischer Perspektive erscheint mir inzwischen die Idee einer Politik *für* Wettbewerbsbeschränkungen unter den Gemeinden als eine reizvolle, ernstlich zu prüfende Option.

⁶⁴ Mönnich 2005

⁶⁵ Hesse 1980, S.202

⁶⁶ Schon der SARO hatte 1961, S.141 gefordert eine nicht raumordnungsgerechte Wirtschaftspolitik der Gemeinden solle von Bund und Ländern beseitigt werden.

b) Müssen wir schließlich Raumplanung inzwischen nicht nur als nationale, sondern auch als eine globale Aufgabe betrachten:

- wenn weltweit der Klimawandel durch Überschwemmungen und Desertifikation die Nutzflächen reduziert,
- wenn die Förderung erneuerbarer Energien mit ihrem Flächenbedarf diesen Prozess verstärkt,
- wenn durch das Weltbevölkerungswachstum und Wohlstandswachstum Energie- und Flächenbedarfe weiter steigen,
- wenn unsere Konsumgewohnheiten und unsere Kaufkraft zu Landmangel, Armut und Umweltzerstörung in Entwicklungsländern beitragen?

Und wie kann hier die Arbeitsteilung zwischen öffentlicher Planung und Marktsteuerung gestaltet werden?

-

Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Positionspapier Nr.69.

Hannover 2006

Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner der Bundesrepublik Deutschland: Landesplanung. Begriffe und Richtlinien. Düsseldorf 1953

Berié, H.: Raumordnung und Wirtschaftsordnung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 111 (1955), S.80-99

Bülow, F.: Soziale Marktwirtschaft und Raumordnung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Raumforschung. 25 Jahre Raumforschung in Deutschland. Bremen 1960, S.309-322

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse? Informationen zur Raumentwicklung H.6/7 2006

Christaller, W. : Die zentralen Orte in Süddeutschland. Jena 1933

Dittrich, E.: Marktwirtschaft und Raumordnung, in: Grundfragen deutscher Raumordnung, Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung H.21, Bonn 1953a, S.3-11

Dittrich, E.: Landesplanung, Raumordnung und Planwirtschaft, in: Informationen aus dem Institut für Raumforschung (1953b)H.1, S.1-6

Dittrich, E.: Das Leitbild in der Raumordnung, in: Informationen aus dem Institut für Raumforschung (1958) H.3, S.53-75

Dittrich, E.: Raumordnung und Leitbild, in: Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Hochschule in Wien, H.2, Wien 1962, S.1-22

Elliot, J. E.: Economic Planning Reconsidered, in : Quarterly Journal of Economics (1958) pp 55-76, zit. nach der deutschen Übersetzung in Gäfgen, G. (Hg.): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, 4. Aufl. Köln 1972, S.357-379

Eucken, W.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Bern/Tübingen 1952

Grossekettler, H.: Der Beitrag der Freiburger Schule zur Theorie der Gestaltung von Wirtschaftssystemen. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Münster, 1987

Hesse, J.J.: Zum Bedeutungsverlust der Raumordnungspolitik und Raumplanung in der Bundesrepublik, in: Westermann, H. u.a. (Hg.): Raumplanung und Eigentumsordnung. Festschrift für Werner Ernst zum 70. Geburtstag. München 1980, S.201-213

Istel, W.: Die Pfade der „Raumordnung“ in den Art.75 GG. Ms. München 1986

Jochimsen, R./Treuner, P.: Staatliche Planung in der Bundesrepublik, in: Löwenthal, R./Schwarz, H.-P. (Hg.) : Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz. Stuttgart 1974, S.843-864

Jonas, H.: Prinzip Verantwortung. Frankfurt 1979

Kapp, K.W. : Soziale Kosten der Marktwirtschaft. 2.Aufl. Frankfurt a.M. 1977

Leendertz, A.: Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert. Göttingen 2008

Lenel, H.O.: Walter Eucken, in: Starbatty, J. (Hg.): Klassiker des ökonomischen Denkens, Bd.2, München 1989, S.292-311

Luhmann, N.: Politische Planung, in : Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Göttingen 1966, S.271-296

Mäding, H.: Zur Situation der raumwissenschaftlichen Forschung in Deutschland. Nachrichten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2008) H.4, S.18-20

Mäding, H./Strubelt, W.(Hg.): Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung. Reihe Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd.346, Hannover 2009

Miksch, L.: Zur Theorie des räumlichen Gleichgewichts, in: Weltwirtschaftliches Archiv 66 (1951) S.5-

Möschel, W.: Den Staat an die Kette legen – Gegen die Aushöhlung des Wettbewerbs durch den Staat. Frankfurt a.M. 1995

Mönlich, E.: Ruinöse Einwohnerkonkurrenz. Eine Analyse von Suburbanisierungsproblemen am Beispiel der Region Bremen, in: Raumforschung und Raumordnung (2005) H.1, S.32-46

Müller, J.H.: Grenzen der Raumpolitik im Rahmen einer Marktwirtschaft, in: ORDO 12 (1960/61) S. 147-185

Müller-Armack, A.: Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft. Hamburg 1947

Müller-Armack, A.: Soziale Marktwirtschaft, in: HdSW Bd.9, Stuttgart/Tübingen 1956, S.390-392

Müller-Armack, A.: Die Anfänge der Sozialen Marktwirtschaft. Zugleich eine Dokumentation ihrer Entwicklung in den Jahren 1945, 1946, 1947, 1948, in: Löwenthal, R./ Schwarz, H.-P. (Hg.): Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz. Stuttgart 1974, S.123-148

Niemeier, H.-G./ Müller, G.: Raumplanung als Verwaltungsaufgabe. Hannover 1964

Partzsch, D.: Daseinsgrundfunktionen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2.Aufl. Hannover 1970, Sp.423-430

Prollius, M.von: Deutsche Wirtschaftsgeschichte nach 1945. Göttingen 2006

Rosentreter, S./ Engelke, D.: Ein Blick junger Planerinnen und Planer auf unsere Profession, in: Köhler, St.u.a. (Hg.): Landes- und Regionalplanung in Baden-Württemberg. Reihe Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd.342, Hannover 2008, S.80-82

Sachverständigenausschuß für Raumordnung: Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1961 (SARO-Gutachten)

Schulz, W./ Jungwirth, C.: Adolf Lampe und seine Bedeutung für die "Freiburger Kreise" 1938 – 1944. Diskussionsbeiträge des Instituts für Volkswirtschaftslehre der Universität der Bundeswehr München 1994

Tuchtfeldt, E.: Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1957, S.52-64

Venhoff, M.: Die Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung (RAG) und die reichsdeutsche Raumplanung seit ihrer Entstehung bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges 1945. Reihe Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd. 258, Hannover 2000

World Commission on Environment and Development: Our Common Future. 1987 (sog. Brundtland.Report)

Kontakt: h.maeding@berlin.de

Freiburger **Diskussionspapiere** zur Ordnungsökonomik

Freiburg **Discussion Papers** on Constitutional Economics

- 09/7 Mäding, Heinrich:** Raumplanung in der Sozialen Marktwirtschaft
- 09/6 Koenig, Andreas:** Verfassungsgerichte in der Demokratie bei Hayek und Posner
- 09/5 Berthold, Norbert / Brunner, Alexander:** Gibt es ein europäisches Sozialmodell?
- 09/4 Vanberg, Viktor J.:** Liberal Constitutionalism, Constitutional Liberalism and Democracy
- 09/3 Vanberg, Viktor J.:** Consumer Welfare, Total Welfare and Economic Freedom – On the Normative Foundations of Competition Policy
- 09/2 Goldschmidt, Nils:** Liberalismus als Kulturideal. Wilhelm Röpke und die kulturelle Ökonomik.
- 09/1 Bernhardt, Wolfgang:** Familienunternehmen in Zeiten der Krise – Nachhilfestunden von oder für Publikumsgesellschaften?
- 08/10 Borella, Sara:** EU-Migrationspolitik. Bremse statt Motor der Liberalisierung.
- 08/9 Wohlgemuth, Michael:** A European Social Model of State-Market Relations: The ethics of competition from a „neo-liberal“ perspective.
- 08/8 Vanberg, Viktor J.:** Markt und Staat in einer globalisierten Welt: Die ordnungsökonomische Perspektive.
- 08/7 Vanberg, Viktor J.:** Rationalität, Regelbefolgung und Emotionen: Zur Ökonomik moralischer Präferenzen. Veröffentlicht in: V. Vanberg: Wettbewerb und Regelordnung, Tübingen: Mohr, 2008, S. 241-268.
- 08/6 Vanberg, Viktor J.:** Die Ethik der Wettbewerbsordnung und die Versuchungen der Sozialen Marktwirtschaft
- 08/5 Wohlgemuth, Michael:** Europäische Ordnungspolitik
- 08/4 Löwisch, Manfred:** Staatlicher Mindestlohn rechtlich gesehen – Zu den gesetzgeberischen Anstrengungen in Sachen Mindestlohn
- 08/3 Ott, Notburga:** Wie sichert man die Zukunft der Familie?
- 08/2 Vanberg, Viktor J.:** Schumpeter and Mises as ‘Austrian Economists’
- 08/1 Vanberg, Viktor J.:** The ‘Science-as-Market’ Analogy: A Constitutional Economics Perspective.
- 07/9 Wohlgemuth, Michael:** Learning through Institutional Competition. Veröffentlicht in: A. Bergh und R. Höijer (Hg.). Institutional Competition, Cheltenham: Edward Elgar, 2008, S. 67-89.
- 07/8 Zweynert, Joachim:** Die Entstehung ordnungsökonomischer Paradigmen – theoriegeschichtliche Betrachtungen.
- 07/7 Körner, Heiko:** Soziale Marktwirtschaft. Versuch einer pragmatischen Begründung.
- 07/6 Vanberg, Viktor J.:** Rational Choice, Preferences over Actions and Rule-Following Behavior.
- 07/5 Vanberg, Viktor J.:** Privatrechtsgesellschaft und ökonomische Theorie. Veröffentlicht in: K. Riesenhuber (Hg.) Privatrechtsgesellschaft – Entwicklung, Stand und Verfassung des Privatrechts, Tübingen: Mohr Siebeck, 2008, S. 131-162.
- 07/4 Goldschmidt, Nils / Rauchenschwandtner, Hermann:** The Philosophy of Social Market Economy: Michel Foucault’s Analysis of Ordoliberalism.
- 07/3 Fuest, Clemens:** Sind unsere sozialen Sicherungssysteme generationengerecht?
- 07/2 Pelikan, Pavel:** Public Choice with Unequally Rational Individuals.
- 07/1 Voßwinkel, Jan:** Die (Un-)Ordnung des deutschen Föderalismus. Überlegungen zu einer konstitutionenökonomischen Analyse.

- 06/10 Schmidt, André:** Wie ökonomisch ist der „more economic approach“? Einige kritische Anmerkungen aus ordnungsökonomischer Sicht.
- 06/9 Vanberg, Viktor J.:** Individual Liberty and Political Institutions: On the Complementarity of Liberalism and Democracy. Veröffentlicht in: Journal of Institutional Economics, Vol. 4, Nr. 2, 2008, S. 139-161.
- 06/8 Goldschmidt, Nils:** Ein „sozial temperierter Kapitalismus“? – Götz Briefs und die Begründung einer sozialetisch fundierten Theorie von Markt und Gesellschaft. Veröffentlicht in: Freiburger Universitätsblätter 42, Heft 173, 2006, S. 59-77.
- 06/7 Wohlgemuth, Michael / Brandi, Clara:** Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union. A Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective. Veröffentlicht in: Varwick, J. / Lang. K.O. (Eds.): European Neighbourhood Policy, Opladen: Budrich, 2007, S. 159-180.
- 06/6 Vanberg, Viktor J.:** Corporate Social Responsibility and the “Game of Catallaxy”: The Perspective of Constitutional Economics. Veröffentlicht in: Constitutional Political Economy, Vol. 18, 2007, S. 199-222.
- 06/5 Pelikan, Pavel:** Markets vs. Government when Rationality is Unequally Bounded: Some Consequences of Cognitive Inequalities for Theory and Policy.
- 06/4 Goldschmidt, Nils:** Kann oder soll es Sektoren geben, die dem Markt entzogen werden und gibt es in dieser Frage einen (unüberbrückbaren) Hiatus zwischen ‚sozialetischer‘ und ‚ökonomischer‘ Perspektive? Veröffentlicht in: D. Aufderheide, M. Dabrowski (Hrsg.): Markt und Wettbewerb in der Sozialwirtschaft. Wirtschaftsethische Perspektiven für den Pflegesektor, Berlin: Duncker & Humblot 2007, S. 53-81.
- 06/3 Marx, Reinhard:** Wirtschaftsliberalismus und Katholische Soziallehre.
- 06/2 Vanberg, Viktor J.:** Democracy, Citizen Sovereignty and Constitutional Economics. Veröffentlicht in: Constitutional Political Economy Volume 11, Number 1, März 2000, S. 87-112 und in: Casas Pardo, J., Schwartz, P.(Hg.): Public Choice and the Challenges of Democracy, Cheltenham: Edward Elgar, 2007, S. 101-120.
- 06/1 Wohlgemuth, Michael:** Demokratie und Marktwirtschaft als Bedingungen für sozialen Fortschritt. Veröffentlicht in: R. Clapham, G. Schwarz (Hrsg.): Die Fortschrittsidee und die Marktwirtschaft, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2006, S. 131-162.
- 05/13 Kersting, Wolfgang:** Der liberale Liberalismus. Notwendige Abgrenzungen. In erweiterter Fassung veröffentlicht als: Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik Nr. 173, Tübingen: Mohr Siebeck 2006.
- 05/12 Vanberg, Viktor J.:** Der Markt als kreativer Prozess: Die Ökonomik ist keine zweite Physik. Veröffentlicht in: G. Abel (Hrsg.): Kreativität. XX. Deutscher Kongress für Philosophie. Kolloquiumsbeiträge, Hamburg: Meiner 2006, S. 1101-1128.
- 05/11 Vanberg, Viktor J.:** Marktwirtschaft und Gerechtigkeit. Zu F.A. Hayeks Kritik am Konzept der „sozialen Gerechtigkeit“. Veröffentlicht in: Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Bd. 5: „Soziale Sicherung in Marktgesellschaften“, hrsg. von M. Held, G. Kubon-Gilke, R. Stürn, Marburg: Metropolis 2006, S. 39-69.
- 05/10 Goldschmidt, Nils:** Ist Gier gut? Ökonomisches Selbstinteresse zwischen Maßlosigkeit und Bescheidenheit. Veröffentlicht in: U. Mummert, F.L. Sell (Hrsg.): Emotionen, Markt und Moral, Münster: Lit 2005, S. 289-313.
- 05/9 Wohlgemuth, Michael:** Politik und Emotionen: Emotionale Politikgrundlagen und Politiken indirekter Emotionssteuerung. Veröffentlicht in: U. Mummert, F.L. Sell (Hrsg.): Emotionen, Markt und Moral, Münster: Lit 2005, S. 359-392.
- 05/8 Müller, Klaus-Peter / Weber, Manfred:** Versagt die soziale Marktwirtschaft? – Deutsche Irrtümer.
- 05/7 Borella, Sara:** Political reform from a constitutional economics perspective: a hurdle-race. The case of migration politics in Germany.
- 05/6 Körner, Heiko:** Walter Eucken – Karl Schiller: Unterschiedliche Wege zur Ordnungspolitik.

- 05/5 Vanberg, Viktor J.:** Das Paradoxon der Marktwirtschaft: Die Verfassung des Marktes und das Problem der „sozialen Sicherheit“. Veröffentlicht in: H. Leipold, D. Wentzel (Hrsg.): Ordnungsökonomik als aktuelle Herausforderung, Stuttgart: Lucius & Lucius 2005, S. 51-67.
- 05/4 Weizsäcker, C. Christian von:** Hayek und Keynes: Eine Synthese. In veränderter Fassung veröffentlicht in: ORDO, Bd. 56, 2005, S. 95-111.
- 05/3 Zweynert, Joachim / Goldschmidt, Nils:** The Two Transitions in Central and Eastern Europe and the Relation between Path Dependent and Politically Implemented Institutional Change. In veränderter Fassung veröffentlicht in: Journal of Economic Issues, Vol. 40, 2006, S. 895-918.
- 05/2 Vanberg, Viktor J.:** Auch Staaten tut Wettbewerb gut: Eine Replik auf Paul Kirchhof. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 56, 2005, S. 47-53.
- 05/1 Eith, Ulrich / Goldschmidt, Nils:** Zwischen Zustimmungsfähigkeit und tatsächlicher Zustimmung: Kriterien für Reformpolitik aus ordnungsökonomischer und politikwissenschaftlicher Perspektive. Veröffentlicht in: D. Haubner, E. Mezger, H. Schwengel (Hrsg.): Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen Welten, Marburg: Metropolis 2005, S. 51-70.
- 04/15 Zintl, Reinhard:** Zur Reform des Verbändestaates. Veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 183-201.
- 04/14 Blankart, Charles B.:** Reform des föderalen Systems. Veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 135-158.
- 04/13 Arnim, Hans Herbert von:** Reformen des deutschen Parteiensystems. Veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 87-117.
- 04/12 Goldschmidt, Nils:** Alfred Müller-Armack and Ludwig Erhard: Social Market Liberalism. Veröffentlicht in: The History of Liberalism in Europe, Brochure Nr. 21, Paris 2004: CREA and CREPHE 2004.
- 04/11 Vanberg, Viktor J.:** The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism.
- 04/10 Vanberg, Viktor J.:** Market and State: The Perspective of Constitutional Political Economy. Veröffentlicht in: Journal of Institutional Economics, Vol. 1 (1), 2005, p. 23-49.
- 04/9 Goldschmidt, Nils / Klinckowstroem, Wendula Gräfin v.:** Elisabeth Liefmann-Keil. Eine frühe Ordoliberele in dunkler Zeit. Veröffentlicht in: N. Goldschmidt (Hrsg.): Wirtschaft, Politik und Freiheit. Freiburger Wirtschaftswissenschaftler und der Widerstand, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, S. 177-204.
- 04/8 Albert, Hans:** Wirtschaft, Politik und Freiheit. Das Freiburger Erbe. Veröffentlicht in: N. Goldschmidt (Hrsg.), Wirtschaft, Politik und Freiheit. Freiburger Wirtschaftswissenschaftler und der Widerstand, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, S. 405-419.
- 04/7 Wohlgemuth, Michael / Sideras, Jörn:** Globalisability of Universalisability? How to apply the Generality Principle and Constitutionalism internationally.
- 04/6 Vanberg, Viktor J.:** Sozialstaatsreform und ‚soziale Gerechtigkeit‘. Veröffentlicht in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 45, 2004, S. 173-180.
- 04/5 Frey, Bruno S.:** Direct Democracy for a Living Constitution. In deutscher Übersetzung veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 26-86.
- 04/4 Commun, Patricia:** Erhards Bekehrung zum Ordoliberalismus: Die grundlegende Bedeutung des wirtschaftspolitischen Diskurses in Umbruchszeiten.
- 04/3 Vanberg, Viktor J.:** Austrian Economics, Evolutionary Psychology and Methodological Dualism: Subjectivism Reconsidered. Veröffentlicht in: R. Koppl (ed.): Evolutionary Psychology and Economic Theory (Advances in Austrian Economics, Vol. 7), Amsterdam et al.: Elsevier 2004, p. 155-199.

- 04/2 Vaubel, Roland:** Reformen der europäischen Politikverflechtung. Veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 118-134.
- 04/1 Wohlgemuth, Michael:** The Communicative Character of Capitalistic Competition. A Hayekian response to the Habermasian challenge. Veröffentlicht in: The Independent Review, Vol. 10 (1), 2005, p. 83-115.
- 03/10 Goldschmidt, Nils:** Zur Theorie der Sozialpolitik. Implikationen aus ordnungsökonomischer Perspektive. Veröffentlicht in: N. Goldschmidt, M. Wohlgemuth (Hrsg.): Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft. Sozialethische und ordnungsökonomische Grundlagen, Tübingen: Mohr Siebeck 2004, S. 63-95.
- 03/9 Buchanan, James M:** Same Players, Different Game: How Better Rules Make Better Politics. In deutscher Übersetzung veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 25-35.
- 03/8 Dathe, Uwe / Goldschmidt, Nils:** Wie der Vater, so der Sohn? Neuere Erkenntnisse zu Walter Euckens Leben und Werk anhand des Nachlasses von Rudolf Eucken in Jena. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 54, 2003, S. 49-74.
- 03/7 Vanberg, Viktor J.:** The Status Quo in Contractarian Constitutionalist Perspective. Veröffentlicht in: Constitutional Political Economy, Vol. 15, 2004, p. 153-170.
- 03/6 Vanberg, Viktor J.:** Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU. Veröffentlicht in: W. Schäfer (Hrsg.): Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung, Berlin: Duncker & Humblot 2004, S. 51-86.
- 03/5 Pelikan, Pavel:** Bringing Institutions into Evolutionary Economics: Another View with Links to Changes in Physical and Social Technologies. Veröffentlicht in: Journal of Evolutionary Economics, Vol. 13, 2003, p. 237-258.
- 03/4 Nau, Heino Heinrich:** Reziprozität, Eliminierung oder Fixierung? Kulturkonzepte in den Wirtschaftswissenschaften im Wandel. Veröffentlicht in: G. Blümle u.a. (Hrsg.): Perspektiven einer kulturellen Ökonomik, Münster: Lit-Verlag 2004, S. 249-269.
- 03/3 Vanberg, Viktor J.:** The Rationality Postulate in Economics: Its Ambiguity, its Deficiency and its Evolutionary Alternative. Veröffentlicht in: Journal of Economic Methodology, Vol. 11, 2004, p. 1-29.
- 03/2 Goldschmidt, Nils / Berndt, Arnold:** Leonhard Miksch (1901–1950) – A Forgotten Member of the Freiburg School. Veröffentlicht in: American Journal of Economics and Sociology, Vol. 64, 2005, p. 973-998.
- 03/1 Vanberg, Viktor J.:** Die Verfassung der Freiheit: Zum Verhältnis von Liberalismus und Demokratie. Veröffentlicht in: N. Berthold, E. Gundel (Hrsg.): Theorie der sozialen Ordnungspolitik, Stuttgart: Lucius & Lucius 2003, S. 35-51.

Diskussionspapiere vom Jahr 2002 sind noch erhältlich.

<http://www.walter-eucken-institut.de/publikationen/diskussionspapiere.htm>